



Les quartiers informels à l'épreuve de la crise en Syrie : une inflexion inachevée des politiques d'habitat et d'urbanisme ?

Valérie Clerc

► To cite this version:

Valérie Clerc. Les quartiers informels à l'épreuve de la crise en Syrie : une inflexion inachevée des politiques d'habitat et d'urbanisme ? . Pierre-Arnaud Barthel et Sylvie Jaglin. Quartiers informels d'un monde arabe en transition, Réflexion et perspective pour l'action urbaine, 7, Agence française de développement, pp.53-70, 2013, Conférences et séminaires, 2118-3872. hal-01187674

HAL Id: hal-01187674

<https://hal.science/hal-01187674>

Submitted on 27 Aug 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

2. Les quartiers informels à l'épreuve de la crise en Syrie : une inflexion inachevée des politiques d'habitat et d'urbanisme ?

Valérie Clerc

Introduction

En Syrie, la décennie 2000 a été marquée par une prise à bras le corps de la question des quartiers informels dans les politiques urbaines nationales et locales. Les réformes de l'appareil législatif concernant l'urbanisme et le logement, les nombreux programmes et projets urbains conçus avec l'aide de la coopération internationale et la relance des études pour la réalisation des nouveaux schémas directeurs des villes principales ont mis le traitement des quartiers informels au cœur des objectifs. Vis-à-vis de ces quartiers, plusieurs orientations ont été développées (réhabilitation, rénovation urbaine, destruction), montrant une diversité d'approches et des contradictions, voire des concurrences, entre les modèles et objectifs. Au début de l'année 2011, nombre de politiques urbaines étaient en cours d'élaboration ou de mise en œuvre, mais peu de projets étaient déjà réalisés.

À Damas, le début des printemps arabes a marqué les dynamiques urbaines : ralentissement, voire arrêt des investissements étrangers, développement de la construction immobilière en période de risque sur la monnaie et, dès les premières semaines, recrudescence d'un très fort développement des quartiers informels. La situation a également favorisé, dès avant le début des événements en Syrie, une reconfiguration plus sociale des politiques urbaines en cours sur ces quartiers. Des projets conçus avec l'aide de la coopération internationale ont été ralentis ou suspendus, tandis que des politiques et réformes se poursuivaient : les processus de planification ont continué, de nouveaux décrets ont été promulgués. On a également constaté des changements d'acteurs et de rapports de force, l'évolution du contexte de l'investissement immobilier national et international, la transformation du contexte stratégique politique et économique et le renforcement de l'expression d'une demande sociale : quels impacts,

continuités et ruptures, freins et accélérations les premiers mois des événements en cours en Syrie ont-ils entraîné sur les politiques publiques de logement et d'urbanisme ? Les événements en cours ont-ils, dans ce premier temps, reconfiguré les réformes ? A-t-on assisté à des changements de paradigmes de l'action urbaine avec les mutations politiques ? Quelques observations permettent de montrer l'évolution de l'action publique urbaine à Damas au cours de cette première période de la crise.

Après une première partie qui définit et caractérise les quartiers informels de Damas, montrant ses dynamiques, ses ruptures et ses continuités par rapport aux quartiers formels, cet article analyse, dans une deuxième partie, l'évolution des politiques publiques syriennes face à ces quartiers au sein des réformes de l'urbanisme et de l'habitat de la décennie 2000, et les concurrences qui avaient cours entre ces politiques jusqu'au début des printemps arabes. Enfin, une troisième partie montre l'infléchissement et la réorientation plus sociale des politiques au début de la crise, sur fond de développement accéléré de ces quartiers.



2.1. La catégorie des quartiers informels à Damas : dynamiques, ruptures et continuités par rapport à la ville formelle

Les quartiers informels, catégorisés comme « zones d'infraction collective » (*moukhalafat al-jamia*), abritaient en 2004 environ 40 % des habitants de Damas, soit environ 1,3 million des 3 millions d'habitants de la capitale (Government of Syria, 2010). Ces quartiers se sont surtout développés depuis les années 1970 et 1980, avec l'inadéquation des outils de la planification urbaine, notamment la loi sur l'extension urbaine 60 de 1979 en vigueur jusqu'en 2000 (al-Baridi, 2005), et la rapide urbanisation liée à une forte croissance démographique, l'accélération de l'exode rural et l'arrivée de vagues de déplacés et réfugiés des conflits régionaux (Palestiniens, Golan, Irakiens) (Doraï, 2009)

Bien reconnaissables à leur forme urbaine, les quartiers informels syriens ne sont toutefois pas aisés à définir, quantifier et localiser avec précision. La loi ne définit pas ces quartiers, mais des bâtiments en infraction (*moukhalafat*), lesquels sont divisés en deux catégories depuis 2008 : les bâtiments construits sans permis de construire (*al-bina al-mukhalef*) et les bâtiments dont la réalisation n'est pas conforme au permis obtenu (*al-mukhalafat al-bina*) (loi 59/2008). Ce deuxième cas concerne principalement des infractions dans les quartiers formels (fermeture de balcon, surélévation d'immeuble, construction d'appentis, etc.), régularisables pour

certaines. Pour désigner les quartiers informels, on parle couramment de zones d'infractions collectives (*al-manateq al-moukhalafat al-jamia*), qui regroupent principalement des bâtiments construits sans permis.

Les statuts fonciers diffèrent d'un quartier à l'autre, avec deux situations principales : des quartiers installés sur des terrains squattés par les premiers occupants, situés principalement sur les terrains publics des pentes du Mont Qassioun qui domine la ville au nord-ouest (à l'infraction de la construction s'ajoute ici l'illégalité foncière) et des quartiers construits sur des terrains privés détenus légalement par leurs occupants, mais inconstructibles. Ces derniers, les plus nombreux, sont principalement situés dans la zone agricole de la Ghouta, l'oasis qui entoure Damas au sud et à l'est. On trouve également des cas de squat de terrains privés ou des biens religieux de mainmorte, immobilisés et frappés de séquestre au profit des fondations créées dans un but pieux ou d'utilité publique (*waqf*).

Les quartiers informels syriens présentent des similitudes physiques, sociales et fonctionnelles avec les quartiers formels. Ils sont quasiment tous construits en parpaings de ciment, avec souvent une armature en béton armé (caractéristiques liées à la

Localisation des quartiers informels de Damas (2009)



Source : Google Earth 2009 ; réalisation : V. Clerc.

recommandation présidentielle de 1975, qui préconisait de ne pas détruire sans relogement les habitations en dur dotées d'une porte et d'une fenêtre et couvertes d'une dalle de béton armé). Ces quartiers sont aussi largement desservis légalement par des services et infrastructures publics. Suite à une décision du Premier ministre, en 1981, d'améliorer ces quartiers pour les intégrer à la ville, une politique d'équipement et de réhabilitation (mais non de régularisation) a été menée, principalement dans les années 1980 et 1990 (Sakkal, 1998 ; al-Baridi 2005). Avant le conflit, le gouvernement poursuivait cet équipement et construisait des services (écoles, centres de santé) lorsque cela était possible. Cependant, si, en 2004, les quartiers informels de la ville de Damas sont dotés à plus de 97 % de réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement, les ordures y sont collectées et la plupart des rues sont

asphaltées (al-Dayiri 2007), ces quartiers ont encore un accès plus difficile aux infrastructures de base que le reste de la ville, en particulier les plus récents et les plus éloignés du centre. L'eau n'arrive parfois que quelques heures par semaine, les écoles, en nombre insuffisant, sont surchargées et les espaces publics et verts sont quasi inexistants.

Par ailleurs, on constate davantage un continuum qu'une rupture sociale et économique claire entre ces quartiers et les autres. Les prix et l'accès au logement sur les marchés formels et informels sont liés. Le taux de locataires est le même que sur l'ensemble de la ville (12 % ; Bureau central de la statistique, 2004). Certains quartiers informels sont d'importants centres économiques et commerciaux. Ils abritent les moins fortunés des habitants de la ville, mais ceux-ci y jouxtent les familles à revenus

moyens, et la pauvreté urbaine n'est pas seulement concentrée dans ces espaces (al-Laithy et Abu-Ismaïl, 2005). Loin d'être tous des migrants ruraux récents et des réfugiés, leurs habitants ont souvent des parcours résidentiels urbains, formels et informels, ou habitent ces quartiers depuis plusieurs dizaines d'années. Certains ont même parfois vendu un bien formel pour s'installer dans un quartier informel. Enfin, comme dans la ville ancienne, ces quartiers présentent une mixité fonctionnelle et de nombreux liens sociaux et familiaux existent entre les habitants.

Ces quartiers se distinguent en revanche par leur morphologie urbaine et leur occupation. Généralement construits en dehors des limites des plans d'urbanisme, ils ne suivent pas les règles d'urbanisme en vigueur, ce qui leur vaut d'être également appelés

achouayyat (anarchiques). Ils présentent cependant des tissus urbains homogènes et sont organisés suivant des processus d'installation, des hiérarchies de rues et des processus de densification similaires à ceux décrits dans les faubourgs de Damas au milieu du XIX^e siècle (Lena, 2008 ; Arnaud, 2006) : petites parcelles, rues étroites, bâtiments contigus et sans retrait par rapport à la rue, constructions souvent basses. Enfin, les taux d'occupation et la surpopulation des logements (taux de logements occupés, familles par logement, personnes par ménage) sont supérieurs à la moyenne et la densité nette d'habitat est fréquemment deux à trois fois supérieure à celle de l'agglomération (jusqu'à 1 200 habitants par hectare d'habitat, pour une moyenne de 260 dans l'agglomération ; Bureau central de la statistique, 2004).

Photo 3

Quartiers de Damas : quartier informel de Doummar, au premier plan et quartier formel Boustan el-Riz, au second plan

Les quartiers se distinguent principalement par leur forme urbaine (Doummar), qui ne respecte pas les règles et les plans d'urbanisme, contrairement aux quartiers formels (Boustan el-Riz)



Droits : V. Clerc, 2008.

2.2. Face aux quartiers informels, des politiques d'urbanisme en concurrence dans les années 2000

Avec l'accélération de l'ouverture économique de la Syrie à partir de l'arrivée au pouvoir de Bachar el-Assad en 2000, et l'adoption en 2005 de l'« économie sociale de marché », visant à créer un équilibre entre les dimensions économiques et sociales du développement, de nouvelles politiques urbaines, foncières et de la construction ont été mise en place dans une double perspective de libéralisation et de maintien d'une protection sociale (Donati, 2009). L'appareil législatif sur l'urbanisme et le logement a été complètement réformé, notamment pour attirer les investissements et faciliter la production immobilière : planification urbaine renouvelée, loyers libérés, développement des investissements touristiques, réforme de la propriété, des coopératives, des permis de construire, régularisation foncière, régulation des infractions à la construction et des quartiers informels (Clerc, 2011). Ces lois se sont accompagnées d'un retour en force de la programmation de logements publics par l'Établissement public de l'habitat (EPH), l'un des deux gros producteurs de logements publics avec l'Établissement militaire de logement, explicitement présenté comme un dispositif social destiné à contrebalancer les effets attendus de la libéralisation (Government of Syria, 2006). Les bénéficiaires visés sont les ménages à faibles revenus, notamment les jeunes, désignés

comme les principaux acteurs du développement des quartiers informels.

Ces réformes et un climat économique favorable ont relancé la construction privée formelle, qui était en 2000 à son plus bas niveau depuis 1975. En 2007, la production annuelle de logements avait été multipliée par sept dans la région métropolitaine, par quinze en banlieue de la capitale, avant de ralentir en 2008 et 2009 (Bureau central de la statistique, chiffres de 2001 à 2010). Cependant, un grand nombre de ces logements sont restés vides ou inachevés (Clerc, 2012). Principalement construits comme des investissements à long terme destinés à une clientèle haute gamme, ils ne répondent pas à la demande, qui est celle des ménages à faibles revenus. Par ailleurs, la réalisation des logements publics n'avancait pas au même rythme que la construction privée : sur les plus de 57 000 logements planifiés autour de Damas depuis 2000 (davantage que l'EPH n'en a construit dans la région depuis sa fondation en 1961), seuls un peu plus de 3 000 étaient terminés en 2009 et 16 000 étaient en travaux. Les ménages à faibles revenus ont dès lors continué à investir dans les quartiers informels, qui ont poursuivi leur extension malgré le renforcement de la pénalisation en 2003 et 2008 (lois 1/2003 et 59/2008). Les lois et politiques les plus récentes ont cherché à limiter la croissance du nombre de

ces logements vides et inachevés (loi 82/2010) et à accélérer la production de logements sociaux (implication du secteur privé, logements publics locatifs), mais la tendance ne s'est pas infléchi.

Dans le même temps, plusieurs programmes et projets urbains nationaux et locaux ont été réalisés avec l'aide de la coopération internationale (Union européenne, coopérations allemande, française et japonaise) et des études de planification régionale et de renouvellement des schémas directeurs ont été relancées. Depuis 2009, le Gouvernorat de Damas (dont le périmètre couvre le centre de l'agglomération capitale) a relancé les études pour le renouvellement du schéma directeur de Damas et sa région (le plan directeur de 1968 des urbanistes Ecochard et Banshoya est toujours en vigueur) et le Gouvernorat de Rif Damas (Damas Campagne), la région qui entoure la ville centre et couvre ses périphéries, a engagé les études pour réaliser un schéma directeur régional. Ces politiques urbaines ont cherché de nouveaux moyens de répondre à la demande persistante de logements à bas coût et de faire face à la croissance persistante des quartiers informels.

À partir du début des années 2000, les quartiers informels, qui continuaient à s'étendre, ont été au cœur de ces politiques urbaines. Plusieurs orientations ont été choisies : destruction, rénovation, régularisation, équipement, réhabilitation... Le panel des approches des programmes et des outils législatifs récents correspond à une variété de stratégies et de représentations des institutions et professionnels qui participent à leur élaboration. Les deux orientations

principales, la rénovation et la réhabilitation, prolongent les politiques engagées à Damas jusqu'à la fin des années 1990. Les services de l'urbanisme, situés à l'époque au ministère de l'Habitat, réalisaient alors des plans directeurs détaillés en vue d'une future reconstruction totale de ces zones, tandis que certains de ces mêmes quartiers faisaient l'objet d'une politique d'équipement en infrastructures et services (UMP, 2001).

À partir de 2003, une nouvelle loi a opéré une distinction entre les nouvelles constructions informelles, qu'elle impose de détruire (tout en sanctionnant, depuis 2008, avec de lourdes peines de prison ceux qui ont participé de près ou de loin à leur construction), et les quartiers construits avant cette date, qu'il est possible de régulariser à condition que les constructions existantes respectent le plan local d'urbanisme (ce qui n'est généralement pas le cas). Les plans directeurs détaillés des villes de banlieues ont été massivement révisés et élargis pour y intégrer ces quartiers. Dans le nouveau contexte économique et politique urbain, la bipolarisation des politiques de traitement de ces quartiers évolue alors et s'organise autour de deux tendances principales :

- la réhabilitation de ces quartiers (amélioration de l'existant), dès lors associée à l'idée de leur pérennisation et leur régularisation foncière, ce qui suppose une modification des plans directeurs des quartiers pour rendre ces derniers conformes à l'existant ;
- leur rénovation (destruction et reconstruction), selon un plan qui diffère

Photos 4 à 8

Quartiers informels de Damas :

- 4 : *Tabbaleh, réhabilité à l'occasion d'un programme UN-Habitat en 1993-1995*
- 5 : *Bahdalieh, extension récente au sud de Damas*
- 6 : *Mezzeh 86, sur les terrains publics montagneux au nord-ouest de Damas (comporte de nombreux immeubles de plus de 6 étages)*
- 7 : *Tichrine, au nord-est de Damas, construit autour de rues étroites*
- 8 : *quartiers informels de la Ghouta, construits sur des terrains agricoles (ici à l'est de Damas)*



Droits : V. Clerc, 2008 (6), 2009 (4 et 8), 2010 (5 et 7).

de l'existant, et dont la faisabilité est, à partir de l'ouverture économique, supposée rendue possible par l'arrivée des investisseurs.

Le ministère de l'Administration locale, en charge de l'urbanisme, a participé à plusieurs programmes envisageant la réhabilitation des quartiers informels, et même leur régularisation, pour laquelle une série de lois récentes fournit les outils nécessaires (33/2008, 46/2004). Avec la Commission de planification régionale, créée en 2010, le ministère a mis en place le Programme national d'amélioration et de réhabilitation des quartiers informels (Government of

Syria, 2010), élaboré à partir des résultats de programmes financés par la coopération internationale, dont la mise en œuvre devait être soutenue par l'AFD et la Banque européenne d'investissement (BEI). Dans le cadre de la première phase du Programme de modernisation de l'administration municipale (MAM ; 2005-2008), mené avec l'appui de la coopération européenne, le ministère a fait appel à des experts internationalement reconnus sur ces questions, qui ont tous recommandé la réhabilitation (Wakely, 2010 ; Fernandes, 2008 ; Mc Auslan, 2008 ; Serageldin, 2008). Des projets sur les quartiers informels ont ainsi été élaborés dans six villes syriennes,

dont deux à Damas (Mont Qassioun, ouest de la rue 30). Le Sustainable Urban Development Program (UDP ; 2007-2010), mené par les gouvernorats d'Alep et de Damas avec l'appui de la coopération allemande (GIZ) va également dans le même sens (Syrian Arab Republic *et al.*, 2009). Enfin, en collaboration avec le Gouvernorat de Rif Damas, un programme d'amélioration de dix grands quartiers informels de banlieue a été monté avec l'aide de la Banque mondiale et de Cities Alliance.

Dans le même temps, le ministère de l'Habitat et de la Construction, avec l'EPH, a été à l'initiative de l'élaboration et de la mise en œuvre des conditions législatives et réglementaires d'une politique de renouvellement urbain ou rénovation urbaine des quartiers informels (destruction et reconstruction), fondée sur l'intervention les grands investisseurs immobiliers privés (loi 15/2008, directives de la loi 26/2000). L'État fournit à ces derniers des terrains publics pour la construction de logement social ou pour la rénovation des quartiers informels avec relogement des habitants sur place ou ailleurs. Le Gouvernorat de Damas partageait au début des années 2000 cette vision de la rénovation urbaine des zones informelles. Il a ainsi conçu des plans d'urbanisme détaillés imposant le remembrement et la reconstruction, un quartier de tours en remplacement d'un quartier informel avec l'aide de la coopération japonaise (Japan International Cooperation Agency - JICA [JICA 2008]) et a lancé en 2007 une série d'études détaillées (*detailed studies*) pour le renouvellement urbain de 17 zones intramuros, dont plusieurs quartiers informels.

La mise en place de ces politiques s'est faite de façon parallèle, et parfois peu coordonnée, par des administrations et gouvernements locaux différents. Elle ont même agi en concurrence lorsque des mêmes quartiers ont fait l'objet de politiques opposées. Ce fut le cas, par exemple, en 2010 à Alep, où deux quartiers informels situés sur des terrains publics, en cours de réhabilitation par la municipalité (avec l'aide de la GIZ) ont été proposés par l'État aux investisseurs pour une rénovation urbaine dans le cadre de l'application de la loi de développement immobilier 15/2008. Cette concurrence s'est exprimée également dans les contradictions qui sont apparues dans la mise en œuvre des programmes. Ainsi, alors que nombre de textes stratégiques ou programmatiques des politiques alors en cours recommandaient la réhabilitation ou la formalisation *in situ* des quartiers existants, les projets qui en résultaient proposaient souvent leur destruction et leur remplacement par des quartiers modernes (Clerc, 2011). On peut ici faire l'hypothèse que, dans une période de construction de l'économie sociale de marché, on a assisté à une opposition entre certaines logiques économiques orientées en faveur des investisseurs et de la globalisation de la ville et d'autres plus attachées à des impératifs sociaux. Avec l'ouverture économique et l'augmentation des valeurs foncières, ont donc émergé à la fois une concurrence autour du foncier (et de la captation de sa rente) et une compétition entre des visions différentes de la ville.

Les deux options ont été implicitement ou explicitement combinées. Les tenants d'une option ont envisagé la possibilité d'une

complémentarité avec l'autre et un consensus a émergé, même s'il était parfois exprimé du bout des lèvres, sur le fait qu'on n'envisagerait pas de réhabilitation sur quelques quartiers très centraux de la capitale et qu'une rénovation était encore loin d'être à l'ordre du jour pour les quartiers

de lointaine périphérie. Mais les priorités différaient. La concurrence se situait ainsi, avant la crise, dans les proportions relatives de la rénovation et de la réhabilitation et dans les critères déterminant les quartiers qui devaient faire l'objet de l'une ou l'autre option.

